

# СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ КЫРГЫЗСТАНА

**В.КОМИССАРОВ, канд.геол.-минерал.наук**

**Т**уризм в Кыргызстане законодательно провозглашен как приоритетная отрасль экономики республики. Исходя из этого подход к отрасли должен быть как к важной производительной части экономики. Какое же на самом деле отношение к туризму сегодня? Это хорошо видно из анализа структуры отрасли.

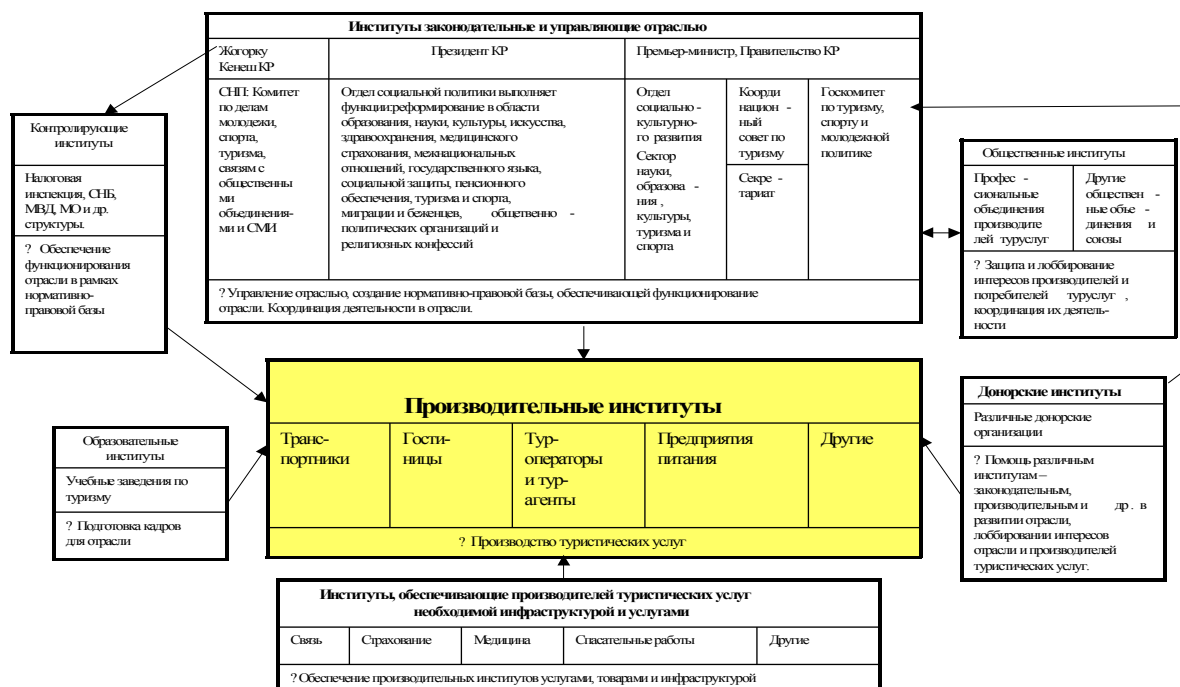
В структуре субъектов отрасли по функциональным особенностям можно выделить следующие основные институты.

- 1) производительные;
- 2) законодательные и управляющие отраслью;
- 3) контролирующие;
- 4) общественные;
- 5) обеспечивающие производителей туров и туристических услуг;
- 6) образовательные;

7) донорские.

Рассмотрим структурную схему функционирования и управления туристической отраслью в Кыргызстане. Основа отрасли – производители туров и туристических услуг, регулирующая отрасль и предпринимательство. Стрелками на схеме показаны направления связей между субъектами отрасли. В формировании ВВП, поступающего от отрасли, каждый субъект выполняет свою роль, осуществляя определенные взаимодействия с другими составляющими отрасли. От того, как налажено и скоординировано взаимодействие частей, как сформулированы задачи этих частей, как эти задачи соподчинены главной цели, возложенной на отрасль, и как сформулирована эта главная цель, зависит эффективность отрасли.

Схема функционирования туристической отрасли Кыргызстана



Турпродукт состоит из следующих составляющих: 1) транспорт; 2) размещение; 3) питание; 4) привлекательность; 5) сопровождение и 6) снабжение. Производители и организаторы этих составляющих являются основными предприятиями, формирующими ВВП отрасли.

К нормативным и управляющим отраслью институтам относятся: 1) Президент КР и его

Администрация; 2) Жогорку Кенеш и его комитеты; 3) Премьер-министр и Правительство КР. Что же представляет собой эта важнейшая часть государственных институтов применительно к отрасли сегодня?

**Президент Кыргызской Республики.**

В Администрации Президента КР имеется отдел **социальной политики**, который, в соответствии с положением об этом отделе, выполняет следующие функции: «разработка предложений по определению государственной политики и реформированию в области образования, науки, культуры, искусства, здравоохранения, медицинского страхования, межнациональных отношений, государственного языка, социальной защиты, пенсионного обеспечения, **туризма** и спорта, миграции и беженцев, общественно-политических организаций и религиозных конфессий». Туризмом занимается структура, ориентированная на социальные вопросы, несмотря на то, что в Администрации имеется отдел экономической политики, ведающий вопросами производственных отраслей.

#### **Жогорку Кенеш.**

В Совете народных представителей (СНП) Жогорку Кенеша имеется Комитет по делам молодежи, спорта, **туризма**, связям с общественными объединениями и СМИ. Как можно видеть, отрасль туризма, приносящая доход и являющаяся частью экономики, отнесена к социальной сфере, несмотря на то, что в структуре СНП имеется Комитет по промышленности и предпринимательству.

#### **Правительство КР.**

В структуре Правительства имеется Государственный комитет по туризму, спорту и молодежной политике (Госкомтурспорт). Это центральный орган государственного управления, проводящий единую государственную политику в области международного и внутреннего туризма, физической культуры и спорта, молодежной политики и развития инфраструктуры туризма в Кыргызской Республике.

Что мы видим сегодня в Госкомтурспорте? Три различных направления деятельности государства: туризм, спорт и молодежная политика. Туризм – отрасль, приносящая материальный доход. Законодательно - это приоритетная отрасль **экономики**. Далее спорт – дотационная отрасль, которая гораздо ближе стоит к молодежной политике, чем к туризму. И, наконец, молодежная политика – многогранное направление, где большую долю занимают образование, культура (в том числе и физическая), наука, религия. И спорт, и молодежная политика относятся к социальным вопросам. Легко ли работать, разрываясь по трем совершенно различным направлениям? Наверное, не очень. Учитывая приоритетность туризма в государственной политике, закрепленной законодательно, госорган должен иметь достаточно высокий статус и быть сконцентрированным на решении задач, присущих отрасли. От этого зависит и качество решаемых задач. Если посмотреть на статус госоргана по туризму в ретроспективе, то можно увидеть, что за последние одиннадцать лет он менялся шесть раз между Госкомитетом, Министерством и Госагентством, а руководство госоргана сменялось девять раз. Подобные метаморфозы не придают стабильности в работе и говорят об отсутствии четкой экономической

политики государства и затянувшегося процессе ее становления.

#### **Координационный совет по туризму при Правительстве КР.**

Согласно Положению о Координационном совете, он призван обеспечивать слаженную и скоординированную работу государственных органов исполнительной власти и представителей частного сектора по развитию туризма в КР и осуществлению мониторинга и контроля над исполнением принятых решений. Совет был создан в начале 2001 г., года поддержки и развития туризма. В тот год Совет работал очень активно и много сделал для отрасли. Уже в 2002 г. активность Совета резко снизилась. Если в 2001 г. состоялось шесть заседаний Совета, то в 2002 г. - только одно. Сегодня трудно объяснить причины этого. Впечатление такое, что интерес к туризму у правительства резко упал, и кампания в поддержку туризма закончилась.

До недавнего времени в аппарате Премьер-министра существовал отдел туризма и предпринимательства, который курировал вопросы туристической отрасли. После очередной структурной реорганизации в Правительстве осенью 2002 г. этот отдел был упразднен, и туризм был передан в отдел социально-культурного развития, куда в числе других секторов входит и сектор науки, образования, культуры, туризма и спорта. Туризмом, этой производственной отраслью стало заниматься в Правительстве подразделение социальных вопросов. Как говорится, комментарии излишни.

Из анализа структуры законодательных и управляющих отраслей институтов видно, что отношение у государства к туристической отрасли не как к производственной отрасли экономики, а как к отрасли социальной направленности. Если бы это было иначе, туризмом бы занимались подразделения и специалисты отраслей материального производства. Это одна из причин пробуксовки отраслевых планов и программ. В свое время мы много иронизировали по поводу того, что в Казахстане, например, туризм находился в министерстве, ведающем нефтью. Представляется, что напрасно иронизировали – «в чужом глазу соринку видно ...». Отношение к туризму у нас в республике, по-видимому, опять меняется в худшую сторону.

Другой важной составляющей структуры отрасли являются **образовательные институты**. Сюда относятся предприятия и организации по подготовке кадров для отрасли. Сегодня в республике их более 15. Ежегодная потребность отрасли составляет около 350 специалистов различного уровня в год. Из них до 10 человек высшего управленческого персонала, около 40 человек среднего управленческого персонала, около 100 человек низового управленческого персонала и около 200 человек исполнительского уровня. Ежегодный выпуск специалистов по республике составляет около 150 человек. В основном - это средний управленческий персонал. Подавляющая часть выпускников остается невостребованной отраслью из-за несоответствия потребностям производителей турпродукта.

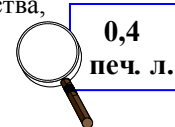
Подготовка или переподготовка высшего управленческого персонала не проводится. Низовой управленческий персонал готовится в недостаточном количестве и в ограниченном ассортименте. Исполнительский персонал готовится только для гостиничного хозяйства и не удовлетворяет потребности других отраслей по производству туруслуг. На сегодня система подготовки кадров для отрасли неудовлетворительная. Адаптация деятельности образовательных институтов к потребностям отрасли не осуществляется.

Важную роль в отрасли играют **донорские институты**. Это разнообразные международные организации, оказывающие помощь в создании инфраструктуры туризма в республике и помогающие в продвижении национального турпродукта на международном рынке. Среди наиболее активных организаций можно назвать такие, как ГТЦ (GTZ), ТАСИС (TACIS), Хельветас (Helvetas), ПРАГМА, Фонд Ага Хана и некоторые другие, имеющие представительства в Кыргызстане. Среди иностранных организаций, не имеющих представительств в Кыргызстане, но активно оказывающих помощь, можно отметить СВИ (Голландия). GTZ (Общество немецкой технической помощи) реализовало за последние восемь лет несколько крупных проектов по туризму, базирующихся на оказании консультативной и технической помощи в области маркетинга и информации. Неоценимую помощь в становлении туристической отрасли республики оказал консультант GTZ Макс Хаберштро, проработавший в Кыргызстане с 1994 по 2002 г. Первые два года Макс Хаберштро работал с Госкомтурспортом, но с 1997 г. из-за отсутствия понимания и поддержки его инициатив со стороны руководства Госкомтурспорта сконцентрировался на работе с частным сектором. Программа TACIS в последние годы реализовала и реализует несколько проектов в области туризма. При этом сотрудничество идет в основном с производителями туруслуг и их профессиональными объединениями. Усилия Helvetas сосредоточены на развитии туристических услуг среди сельского населения. Практически все донорские организации концентрируют свою деятельность на кооперации с предпринимательским сектором и очень мало уделяют внимания совершенствованию работы государственных институтов. Причины этого часто лежат в неприятии государственными институтами тех новшеств и идей, которые идут от донорских организаций, как, например, это было в случае с работой Макса Хаберштро. В то же время именно от качества работы государственных институтов, формирующих нормативно-правовое поле отрасли, зависит качество функционирования отрасли в целом.

Как видно из анализа структуры отрасли, все необходимые компоненты для эффективного ее функционирования имеются, но нет эффективности. Оказывается, недостаточно иметь структуру, необходимо оптимизировать функции и функциональные связи между субъектами отрасли, направляя их на достижение общей цели.

Какая же сегодня цель стоит перед отраслью? Согласно Концепции развития туристической отрасли Кыргызской Республики до 2010 г., утвержденной указом Президента КР в 2000 г., «главной целью развития туризма в Кыргызстане является формирование ...туристического комплекса...». Однако представляется, что основной целью для туристической отрасли, которая возведена в ранг приоритетной отрасли экономики государства, должен быть рост ВВП до величины, значимой для государства, а формирование туристического комплекса - одной из задач. Основной недостаток Концепции, на мой взгляд, заключается в установке цели, которую преследуют сама Концепция и Программа ее реализации. Именно основная цель формирует задачи, которые нужно решить для ее достижения. Неясно, что подразумевается под понятием «туристический комплекс», поскольку в Концепции нет толкования этого термина. Возможно, это совокупность туристического продукта и инфраструктуры, в таком случае, если будет сформирован конкурентоспособный турпродукт и будет иметься инфраструктура для его воплощения в реальность, то станет больше туристов? Нет, не станет. Возлагаемых на отрасль надежд об увеличении ВВП не произойдет. Размытость и неопределенность поставленной цели порождает размытость и неопределенность задач и, как следствие, отсутствие значимых результатов.

Здравый смысл подсказывает, что основная цель, которая должна быть принята, - это увеличение ВВП, поступаемого за счет отрасли. Как и в любом деле должна быть соподчиненность целей. Цели и действия субъектов должны следовать главной цели, стоящей перед отраслью. Сегодня мы не можем сказать, что для отрасли сформулирована адекватная ее статусу цель. Взаимоотношения между субъектами не направлены на достижение этой цели. Из-за структурных проблем отрасль не функционирует эффективно. Еще одна из проблем структуры - отсутствие эффективного взаимодействия между субъектами. Например, невостребованность выпускников учебных заведений. На разнообразных семинарах и конференциях в течение нескольких последних лет неоднократно отмечалось, что качество подготовки специалистов неудовлетворительное, выпускаемые специалисты не востребуются отраслью. Что-нибудь изменилось? Нет. Очевидно, что просто информационного взаимодействия потребителей специалистов и их производителей недостаточно. Поскольку образовательные институты не решают образовательных задач отрасли, необходимо вмешательство управляющих и нормативных институтов. Отсутствие прозрачности в работе нормативных институтов не придает их работе эффективности, а делает ее работой в себе. Эффективные структурные преобразования влияют не только на функционирование отрасли, но и создают благоприятный инвестиционный климат, который, как известно, в Кыргызстане очень «засушливый». Так, например, эксперты S&P, объясняя, почему Россия может получить инвестиционный рейтинг



В. Комиссаров

только «через некоторое время», ссылаются на «недостаточный прогресс в области структурных реформ». Как можно судить о Кыргызстане, если здесь налицо не только отсутствие прогресса, но и явный регресс в области структурных реформ туристической отрасли. Можно еще много приводить примеров неэффективной работы структуры, но главное - это привлечь внимание к структурным проблемам и начать их решение.